

個人情報保護に係る立法政策の不整合 及び取消訴訟におけるインカメラ審理

堀之内 敬

The Protection of Personal Information Held by Administrative Organs

HORINOUCHI, Kei

Abstract

The Act on the Protection of Personal Information Held by Administrative Organs should impose upon the administrative agencies the same level of responsibilities and regulations applied to a business operator handling personal information.

Although the direction of underlying policies runs counter to this, the laws on the protection of personal information and information disclosure by administrative agencies utilize the same foundational concepts, "Administrative Documents."

A Non-Disclosure Decision on Retained Personal Information by an administrative agency violates the right to privacy of the Disclosure Requester. In order to facilitate to execution of fact-finding and an impartial trial in an Action for the Revocation of the Original Administrative Disposition pursuant to a Non-Disclosure Decision, it is necessary for the law to prescribe responsibility for the submission of Retained Personal Information to the court, and for the court to deliberate the submitted Retained Personal Information in camera.

要 約

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律は、行政機関に対し、個人情報取扱事業者に対する義務付け及び規制と同程度のものを課すべきである。

行政機関における個人情報保護法制と情報公開法制は、政策の方向性が逆であるにもかかわらず、「行政文書」という同一の基礎概念を使用している。

行政機関が行った保有個人情報の不開示決定は、開示請求者のプライバシー権を侵害するものである。不開示決定に対する取消訴訟において、真実発見と公正な裁判が行われるためには、行政機関に対し、保有個人情報を裁判所に提出する義務を課すこと、及び、裁判所は、提出された保有個人情報について、インカメラ審理を行うことが必要である。

キーワード

個人情報取扱事業者 (a business operator handling personal information)

行政文書 (Administrative Documents)

保有個人情報 (Retained Personal Information)

開示請求者 (Disclosure Requester)

開示決定 (Disclosure Decision)

取消訴訟 (Action for the Revocation of the Original Administrative Disposition)

インカメラ (in camera)

はじめに

我が国においては、国家機能の膨大化、複雑化とともに、国会で可決成立する法案の多くが内閣提出法案であることや民間部門への公的介入に見られるように、行政権の優位、行政国家現象が顕著である。そして、行政機関は、公行政のために、大規模に国民の個人情報を取得、保有、利用している。しかし、当該個人情報の本人から見れば、行政機関が取得した個人情報に真実性はあるのか、また、行政機関による個人情報の取得、保有、利用は適正なものであるのかなど、大きな疑問が存在する。行政機関による国民の個人情

報の収集は、課税や給付行政、許認可行政のように極めて大規模に行われているだけでなく、技術的手段として電子化の進捗が著しいので、国民のプライバシー権が侵害されることが懸念されている。

そこで、本稿では、行政機関が保有する個人情報の保護について、行政機関に対する規制や義務付けは具体的に行われているか、本人への開示制度は健全に機能しているか、保有個人情報の真実性は担保されているか、また、本人からの開示請求に対して不開示決定がなされた場合に、保有個人情報の特性に応じた救済手続が整備されているかどうかなどについて、法制度面から考察を行うこととする。

第1章 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法制度の問題点

1. 行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律の制定

1.1 我が国で初めての個人情報保護法制

行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（以下、「旧法」という。）は、昭和63年12月16日に公布され、

平成元年10月1日から施行された。この法律は、我が国で初めての個人情報保護法制であり、行政機関における電子計算機処理の特性により、個人の権利利益が侵害されるおそれがあることから、個人情報の保護を目的としている。

1.2 旧法の問題点

1.2.1 法の対象とする個人情報の限定

旧法は、電子計算機処理の危険性とそれに対する国民の不安感から、法の対象を電子計算機処理に係る個人情報に限定した。しかし、伝統的に行政機関では、紙媒体による行政文書の作成及び稟議制による意思決定が主流である。また、電子計算機処理による個人情報も、アウトプットされて、紙情報として利用されることが多い。

従って、国民の個人情報について、権利利益の侵害のおそれを言う場合に、電子計算機処理による個人情報にのみ着眼して、紙媒体による個人情報を対象外としたことには、個人情報を保護する上で不十分であった。

1.2.2 本人情報の取扱い

旧法第13条1項では、「何人も、保有機関の長に対し、自己を処理情報の本人とする処理情報（略）について、書面により、その開示（略）を請求することができる。」と規定されたが、その但し書で、学校の入学試験等の成績や病院のカルテ等は、そもそも開示請求の対象から除外された。

その結果、医療事故訴訟を提起しようとしても、本人情報であるにもかかわらず、自分のカルテが開示されないため、医療事故の立証に困難を来すことになった。このように一部の本人情報について、開示請求の段階で対象外とすることは、本人関与の仕組みとして、不適切である。

1.2.3 処理情報の訂正に係る権利付与の不備

旧法第17条1項では、「行政機関の長は、（略）開示に係る処理情報の訂正等の申出があったときは、（略）遅滞なく調査を行い、その結果を申出をした者に対し、書面で通知するものとする。」と規定し、同条2項では、「前項の規定に基づき訂正等の申出をした者は、同項の通知の内容に不服があるときは、

保有機関の長に対し、再調査の申出をすることができる。」と規定している。

ここでは、訂正は、申出に過ぎず、個人の権利利益を保護するための請求権として構成されていない。その結果、行政機関の対応は、調査を行うだけである。また、不服申立て制度も規定されておらず、同条第2項により再調査を申し出ることができるだけである。更に、不適切な利用に対し、利用停止の請求もできない。即ち、本人情報であるにもかかわらず、本人関与の仕組みが極めて不十分である。

2. 個人情報保護法の制定

2.1 個人情報保護法の制定

個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」という。）は、平成15年5月30日に公布、施行され、第4章から第6章までの規定は平成17年4月1日から施行された。同法第6条1項では、当初、「政府は、国の行政機関について、その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう法制上の措置その他必要な措置を講ずるものとする。」と規定されたが、同項の法制上の措置を実現するため、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、「行政機関個人情報保護法」という。）が制定されるとともに、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律により、同条1項は削除された。

2.2 個人情報保護法の特徴

個人情報保護法の第1章から第3章までが、個人情報保護に関する基本法であり、第4章は、民間の個人情報取扱事業者の義務等を規

定している。行政機関が保有する個人情報については、その基本法部分を踏まえ、個別法である行政機関個人情報保護法が規定している。個人情報保護法の目的は、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。」（第1条）とされており、同法の最終目的は、個人情報の利用ではなく、個人の権利利益の保護である。

個人情報保護法の特徴としては、まず、基本理念を定めたことが挙げられる。同法第3条では、「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。」と規定された。この「人格尊重の理念」は、直接的に法的効果を生じさせたり、裁判規範となったりするものではないが、個人情報保護に係る諸法制的解釈に当たり基本理念となるものである。

また、同法第7条では、政府に対し、「個人情報の保護に関する基本方針」を定める義務を課している。基本方針（平成16年4月2日閣議決定）では、同法第3条の基本理念として、「個人情報が個人の人格と密接な関連を有するものであり、個人が『個人として尊重される』ことを定めた憲法第13条の下、慎重に取り扱われるべきこと」を示している。また、行政機関個人情報保護法の運用の統一性、法適合性を確保するため、各行政機関が保有する個人情報の適切な管理に関する指針を策定することとされた。

3. 行政機関情報公開法の制定

3.1 行政機関情報公開法の制定

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「行政機関情報公開法」という。）は、平成11年5月14日に公布され、平成13年4月1日に施行された。この法律は、「国民主

権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」（第1条）ものである。

3.2 行政文書の定義

行政機関情報公開法第2条2項では、「行政文書」の定義が行われている。そして、行政機関個人情報保護法第2条3項において、「保有個人情報」は「行政文書に記録されているものに限る。」とされ、その行政文書の定義は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第2条2項に規定する行政文書をいう。」とされている。即ち、行政機関情報公開法と行政機関個人情報保護法に規定する「行政文書」は、同一のものを指している。

3.3 行政文書の適正管理

行政機関情報公開法第22条1項では、「行政機関の長は、（略）行政文書を適正に管理するものとする。」として、適正管理義務が定められた。そして、その詳細は、同法施行令第16条で定められた。そこでは、意思決定に当たり文書を作成すること、行政文書の保存期間の基準を定めること、保存期間が満了した行政文書については、国立公文書館等に移管するものを除き、廃棄すること等が規定された。

3.4 行政機関情報公開法の問題点

3.4.1 行政機関情報公開法では、政府の活動について国民が知ることを強く求める外交文書などの重要文書と政府が収集した国民のプライバシーに係る個人情報とが、「行政文

書」として一緒に規定されている。外交文書に対しては開示の要請が強いが、個人情報とは本来開示すべきものではない。同法第5条では、行政文書の開示義務を規定するとともに、行政文書のうち「個人に関する情報」を不開示情報としているが、むしろ、開示の対象とする「行政文書」の定義の段階で、個人情報を内容とする行政文書と政府の意思決定を内容とする行政文書を区分し、前者を情報公開法の対象から除外すべきである。「行政文書」の定義において、開示について方向性を逆にする外交文書と個人情報とをまぜこぜにしたことは、同法の大きな欠陥であり、個人情報保護の実務に混乱を招いた。

3.4.2 行政機関情報公開法第22条の行政文書の適正管理義務の中では、保存期間が満了した個人情報について、廃棄義務が規定されていない。同法施行令第16条1項8号では、「廃棄することとするものであること。」という責務規定があるが、「廃棄しなければならない。」という義務規定ではないため、行政機関が漫然と個人情報を保有し続けていても、法的作為義務違反を問うことができない。これは、国民の個人情報を保護する上で、重大な制度的欠陥である。

4. 行政機関個人情報保護法の制定

4.1 行政機関個人情報保護法の制定

行政機関個人情報保護法は、平成15年5月30日に公布され、平成17年4月1日に施行された。この法律は、2.1に記述したように、改正前の個人情報保護法第6条1項に基づき、政府が法制上の措置を講ずる義務を履行したものである。そして、旧法における課題について、一定の解決が見られた。

4.2 紙媒体の個人情報への拡大

行政機関個人情報保護法では、保有個人情報の定義として、行政文書に記録された個人情報としている。そして、行政文書の定義は、行政機関情報公開法第2条2項を引用している。即ち、行政文書とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」である。旧法では、個人情報は、処理情報に限定されていたが、本法では、紙ファイルの行政文書が新たに対象とされた。これによって、国民の個人情報保護の範囲が拡大された。一方で、個人情報を内容とする行政文書と政府の意思決定等を内容とする行政文書とを区分していないため、個人情報は、行政文書の中に一括されている。

4.3 本人情報の範囲の限定の撤廃（本人関与の仕組みの拡大）

旧法第13条1項では、開示請求権自体が、その但し書により、本人情報の種類によって制限されるという構造になっていた。しかし、個人が受けた医療行為に係るカルテという本人情報を全面的に不開示とする合理的な理由はない。

そこで、行政機関個人情報保護法では、第12条1項により、開示請求権自体には何ら制限を設けなかった。そして、第14条で、原則として開示としながら、1号から7号までの不開示情報が含まれる場合は、行政機関に開示義務を課さないという法的構造とした。個人のカルテについては、原則は開示であるが、第14条1号で、「開示請求者の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報」として、本人の重大な不利益となる場合は、不開示となる。しかし、行政機関側が、パターンリズムから、本人の開示請求権とい

う権利を侵害して、不開示とすることは、強度の合理性が客観的に認められる場合を除いて、最小限に限定されなければならない。

4.4 訂正請求権及び利用停止請求権の付与

4.4.1 旧法では、処理情報について開示され、当該個人情報の内容に疑義がある場合、「訂正等の申出」しかすることができず、しかも、行政機関側は「遅滞なく調査」を行うだけであった。そこでは、本人の個人情報であるにもかかわらず、何ら権利性が付与されていない。

そこで、行政機関個人情報保護法は、開示請求権だけでなく、訂正請求権及び利用停止請求権を三位一体のものとして付与することとした。この場合、訂正請求権及び利用停止請求権の行使は、開示請求及び開示決定を前置している。

4.4.2 訂正請求権及び利用停止請求権の行使の見地からは、行政機関は、不開示情報が含まれる等の理由により不開示決定とすることには、謙抑的であらねばならない。行政機関の不開示決定という裁量処分によって、訂正請求権及び利用停止請求権の権利行使が不可能になるからである。こうした見地からは、第三者の氏名等を墨塗りし、できるだけ部分開示とすることが望ましい。

4.5 自己情報コントロール権

保有個人情報の本人開示については、いわゆる自己情報コントロール権が論議される。現代社会においては、本人の関与しないところで、行政機関によって本人の個人情報が収集され利用されるという現象が顕著であるので、プライバシー権の見地から、本人の氏名及び他の情報を照合することによって本人を特定することが可能な本人情報が、本人の関

知しない内容と場所で、勝手に収集され、流通し、利用されることは、本人にとって精神的苦痛が大きい。個人情報保護法の基本理念に照らした場合は、行政機関個人情報保護法の三つの請求権の付与は、保有個人情報に係る本人関与の仕組みとして、いわゆる自己情報コントロール権を実体的に構成するものと言える。自己情報の保有をコントロールすることができる権利が本人に付与されたことは、本人関与の法的ツールが確立したものとして積極的に評価すべきである。

4.6 保有の制限の不徹底

行政機関個人情報保護法第3条では、個人情報の保有と利用について制限する規定があるが、極めて抽象的であり、実効性が期待できない。本人のプライバシー権を保護するためには、少なくとも、個人情報を内容とする行政文書を作成し、保存した段階で保有の開始を当該本人に通知すること及び当該本人に毎年度の利用状況を通知すること並びに開示請求権等の権利行使が可能であることを教示することが不可欠である。

5. 公文書管理法の制定

5.1 公文書管理法の制定

公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」という。）は、平成21年7月1日に公布され、平成23年4月1日に施行された。この法律の附則第5条によって、行政機関情報公開法第22条（行政文書の管理）は削除された。そして、行政機関情報公開法では、行政文書の適正管理に係る詳細な内容は、同法施行令第16条で規定されていたが、公文書管理法では、法律事項に格上げされて「第2章 行政文書の管理」で規定されている。

5.2 公文書管理法の目的

公文書管理法の目的規定（第1条）では、「公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と規定している。即ち、同法は、行政機関情報公開法と相まって、公文書等を国民共有の知的資源として、説明責任を全うすることに主眼が置かれており、目的規定において、個人情報保護への論及はない。

5.3 「行政文書」の定義

公文書管理法において、「行政文書」の定義（第2条4項）は、行政機関情報公開法の定義と同一である。ここでも、個人情報を内容とする行政文書と外交文書のような歴史公文書とを同列に混在させている。もっとも、個人情報が特定歴史公文書等として保存される場合は少ないと考えられる。なお、同法第16条では、国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等に個人情報が記録されている場合には、利用させないこととしている。また、同法第17条では、本人から特定歴史公文書等の利用請求があった場合には、利用させなければならない旨規定されている。

5.4 行政文書の保存期間

公文書管理法施行令第8条の別表では、行政文書の区分に応じて保存期間が定められている。しかし、そこでは、保有個人情報に係る行政文書の区分は設けられていないし、保有個人情報がどの区分に該当するのかは不明である。

5.5 廃棄義務の明記

従前の行政機関情報公開法施行令第16条1

項8号では、保存期間が満了した行政文書について、「廃棄することとするものである」と規定され、行政機関の法的作為義務が明記されていなかったが、公文書管理法第8条1項では、「国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。」と規定され、行政機関が保存期間満了後に廃棄すべき法的作為義務が明記された。これにより、保存期間満了後に、行政機関が恣意的に保有個人情報を保有し続けることができなくなるので、保有個人情報の保護に貢献するものである。

6. 個人情報保護法制と情報公開法制に係る立法政策の不整合

6.1 「行政文書」という基礎概念の共有

行政機関における個人情報保護法制と情報公開法制は、政策の方向性が逆である。ところが、両者の政策の基礎概念として「行政文書」（行政機関情報公開法第2条2項）なる概念が共有されているため、政策の方向性に不整合と混同が生じている。また、「行政文書」なる概念は、主として情報公開及び公文書管理の文脈の中で用いられる概念であり、個人情報保護を積極的に推進するものではない。

6.2 立法政策の不整合の是正

公文書管理法第1条の目的規定では、「国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」と規定されているように、個人情報保護の視点は欠落している。個人情報を内容とする行政文書は、「国民共有の知的資源」ではない。

現行法制では、「行政文書」という共通の基礎概念の中で、外交文書のように重要文書ではあるが、政府が隠蔽する可能性があるものと、国民のプライバシー権の中核である保

有個人情報混在している。そこでは、個人情報と別扱いとされず、「行政文書」一般に埋没している。

そこで、国民のプライバシー権を尊重し、個人情報保護を徹底させるためには、個人情報保護法制と情報公開法制とが共有する「行政文書」なる基礎概念について、個人情報を内容とする行政文書と政府の意思決定を内容とする行政文書との二つに大区分することが必要である。前者は、第三者には非開示とすべきものであり、本人の開示請求権を尊重しなければならない。後者は、「歴史公文書」として国立公文書館に移管され、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされる」べきものである。このように、共通の基礎概念を用いることから生じている立法政策の不整合を解決するためには、まず両者の性格の根本的相違に基づいて、法の対象とする基礎概念を別々に定立し、個人情報保護の法体系を充実すべきである。

7. 行政機関の保有する個人情報の保護に係る法制度の諸問題

7.1 行政機関の優越性

我が国の行政機関は、行政国家と言われるように、内閣提案の立法、許認可権限の行使や行政指導、補助金行政、給付行政等を通じて、実質的に国民に対し、優越的な地位を占める場合が多い。また、様々な意思決定に当たり、行政機関の所持する判断資料や統計、内外の情報は膨大であり、国民のそれと比較して著しく非対称である。そして、個人情報保護法の基本理念が必ずしも尊重されていない事実が見受けられる。

7.2 個人情報保護法と行政機関個人情報保護法との不整合

7.2.1 行政機関個人情報保護法では、情報公開の基礎概念である「行政文書」概念を援用しているが、本来は、法の対象として、個人情報を内容とする行政文書を独自に定義するべきである。そして、元々本人に帰属する本人情報について積極的な規制、保護政策を採るべきである。ところが、同法では、「個人の権利利益を保護することを目的とする。」（第1条）としているものの、開示請求に係る諸規定を中心として組み立てられており、積極的具体的に個人情報を保護するための規定は不十分である。

7.2.2 行政機関個人情報保護法は、個人情報保護法の基本法部分の個別法に位置付けられる。そこで、個人情報保護法における民間の個人情報取扱事業者に対する規制や義務付けと比較してみると、「第4章 個人情報取扱事業者の義務等」として、第15条から第49条までの規定が置かれている。例えば、利用目的の特定（第15条）、適正な取得（第17条）、取得に際しての利用目的の通知等（第18条）、安全管理措置（第20条）、従業者の監督（第21条）、第三者提供の制限（第23条）、保有個人情報データに関する事項の公表（第24条）、不開示情報を最小化していること（第25条）、訂正請求及び利用停止請求の請求期限がないこと（第26、27条）、適正取得に違反して取得された場合の利用停止（第27条）、不開示決定等の場合の理由の説明（第28条）、苦情の処理（第31条）、報告の徴収（第32条）、勧告及び命令（第34条）等の規定が置かれている。

これに対し、行政機関も、個人情報保護の法体系では、基本的に個人情報取扱事業者と同じ立場にあるが、行政機関個人情報保護法では、「第2章 行政機関における個人情報

の取扱い」等として、法的な規制及び義務付けは貧弱である。即ち、個人情報保護法の基本理念は、行政機関個人情報保護法においては、極めて不十分にしか実現されていない。行政機関だからといって、善意の存在のほずだと決め付けて特別扱いするのではなく、民間の個人情報取扱事業者と同様に厳しく法的規制と義務付けを課すべきである。

7.2.3 積極的な保護政策としては、保有個人情報の収集又は取得から、文書作成、保存、利用、廃棄に至るまでの一連の過程において、本人に対し、取得又は作成の事実及びその理由並びに利用目的の通知、行政文書の標題及び編綴している行政文書ファイルの名称並びに保存期間及び廃棄予定年月日の教示、毎年度の利用状況の通知、廃棄した後の廃棄済みの通知などを行うことが考えられる。行政機関個人情報保護法第3条では、個人情報の保有の制限等について、抽象的に規定しているだけであり、何ら具体性がないため、行政機関に対する実効ある規制や法的作為義務が課されていない。このように、行政機関に対し、実効性のある法的作為義務を課すことによって、国家賠償請求訴訟が容易になるので、行政機関の優越性から生ずる個人情報の杜撰な取扱いを防止することができる。

7.3 不開示情報に係る行政機関の裁量行為

行政機関個人情報保護法は、開示原則の下に、行政機関が、開示請求等を受けて、公正かつ誠実に対応することを前提としている。しかし、開示請求に対し、開示するか非開示とするかの裁量行為に際し、当該行政文書を見分することができるのは行政機関側だけであるという独占性、秘密性は、開示の仕組みの公正性と透明性に大きな疑問を投げかけている。

制度運営に対する具体的な疑問としては、例えば、行政機関側の秘密主義、保身や責任逃れから、請求された個人情報の特定に資する情報の提供を行わない、不都合な保有個人情報を探さない、あるのにないと答える、廃棄済みだから不存在とする、存在するのに開示請求者が行った当該行政文書ファイルの特定が不十分だとして開示しない、不開示情報に該当するという理屈をつけて全部不開示とする、部分開示できるのに全部不開示とする、保有個人情報を記載した行政文書の保存期間が経過しているのに廃棄しないとといった事態が容易に推定される。要するに、行政機関は、手元の行政文書を見ながら、非公開で自由に裁量を行うことができるが、国民から見れば、行政内部の行政文書の存否や不開示情報への該当性、廃棄義務の懈怠について、何ら把握する手段がないのである。

また、不開示決定又は部分開示決定に際し、将来の紛争化の可能性を考慮すると、行政機関に好都合で、開示請求者たる本人にはマイナスとなるような裁量判断を行うことが懸念される。これは、個人情報保護法の基本理念にも行政機関個人情報保護法の目的にも反することであるが、現実的にはあり得ることである。

このように、行政文書の存否の確認の段階から開示又は不開示まで、現実に行行政機関の裁量が大きく影響しているということは、本人の開示請求権が権利として実現するか否かは、全て行政機関側の裁量に委ねられており、本人が自己の開示請求権を実現するための法的ツールは極めて脆弱であるということである。結局、現在の開示制度は、行政機関の裁量によって支配されており、その裁量判断の公正性、客観性、透明性を担保する仕組みは存在しない。

7.4 不開示情報に係る抽象的要件及び包括規定

行政機関個人情報保護法第14条各号では、不開示情報を例示列举とするとともに、「おそれがあるもの」という抽象的要件、「その他（略）おそれがあるもの」という包括規定が各所に見られ、行政機関の裁量に委ねる場合が多い。しかし、そもそも同条柱書は行政機関に開示義務を課しているの、このような抽象的要件及び包括規定に基づき不開示情報に係る行政機関の拡大解釈を可能とし、開示原則を事実上形骸化させることには、大きな問題がある。

同法は、本人情報を本人に開示するという仕組みであるので、不開示情報の該当性の判断に当たっては、各号列記は限定列举と把握し、明示的に規定されていない事項については、開示することとしなければならない。同法において具体的な事項と要件が特定されておらず、「おそれ」「その他」という抽象的包括的な要件で、行政機関の拡大解釈と不開示の裁量を無制限に容認することは、開示請求者たる本人の権利利益と「個人の人格尊重」という個人情報保護法の基本理念に反するものである。

また、仮に、具体的に不開示とすべき合理的な必要性がある場合には、当該行政文書の類型を限定列举の一つとして明示的に規定するよう、立法的な解決を図り、国民の合意を得るべきである。行政機関の裁量によって、本人の開示請求権を制限するようなことがあってはならない。

結局、不開示情報は、明文の具体的な限定列举とすべきである。同時に、政令委任とすることも不適切である。国民の権利の範囲は、常に立法的解決を図るべきである。

7.5 部分開示

開示請求者たる本人は、開示請求に際し、そもそも当該行政文書が存在するか否かチェックできないし、そこに不開示情報が含まれるか否かも分からない。しかも、行政機関が部分開示とする場合、不開示とする墨塗り部分の特定は行政機関の自由である。ここでも、行政機関の裁量度は高い。開示請求者が、非開示とされた墨塗り部分に不服がある場合には、不服申立てを行うか、取消訴訟を提起する以外にはない。この場合は、多くの費用と長期の時間がかかるので、実質的に開示請求者の権利は制限されることになる。

一方で、一部に不開示情報が含まれている場合であっても、行政機関個人情報保護法の開示原則に従い、全部不開示とせず、部分開示の手法をできるだけ活用して、開示請求者の権利利益の保護を図るべきである。

7.6 保有個人情報の特定に資する情報提供

開示請求者は、行政機関内部の行政文書ファイルの状況や利用状況は、全く分からないので、外部から当該行政文書を特定することは困難を伴う。そのため、開示請求書に記入した当該行政文書を特定する記載が、特定に至るには不十分であることがあり得る。行政機関が冷たく対応すれば、開示請求書に記載された内容では文書の特定は困難だから不開示とするとされてしまう。つまり、行政機関がピンポイントの特定を求めると、事実上の開示拒否になる。

そこで重要になるのは、行政機関個人情報保護法第47条1項に規定する「保有個人情報の特定に資する情報の提供」である。同項によれば、保有個人情報の特定が不十分であれば、行政機関は、開示請求者の利益に即して、行政文書の特定に資する情報提供を行わなければならない。しかし、通常、中央省庁

の大臣官房に設置されていることが多い情報公開の担当部署が、当該行政文書を保有している部課と十分に連携を取って、開示請求者の利益のために行動しているかという、かなり疑問である。行政機関は、自らの責任追及につながりかねない開示請求に対しては、消極かつ隠蔽体質になりがちである。

同項の規定振りに即すれば、条文の語尾が「適切な措置を講ずるものとする。」という責務規定であるので、開示請求者の権利利益を保護するためには、極めて不十分である。行政機関の情報提供の不作為を咎めることができるように、「適切な措置を講じなければならない。」という義務規定にして、行政機関の法的作為義務を明確にする必要がある。

7.7 訂正請求及び利用停止請求の請求期限

7.7.1 訂正請求及び利用停止請求の請求期限の見地からは、大きな問題がある。請求期限は、それぞれ、「保有個人情報の開示を受けた日から90日以内にしなければならない。」（行政機関個人情報保護法第27条3項、第36条3項）と規定されている。しかし、訂正請求及び利用停止請求の申立てに係る事実確認や証拠書類の収集、請求書面の作成等に要する時間を考えると、90日では短すぎる。立法者は、法的安定性の見地から短期に設定したのかもしれないが、保有個人情報の真実性や取得、保有、利用の適法性は、第三者にも法的効果を及ぼし得る許認可等の行政処分とは性格が異なる。むしろ、個人情報保護法の「個人の人格尊重の理念」に基づき、本人情報の真実性及び法的手続に不案内な一般国民の便宜を重視すべきである。その意味で、本来、請求期限を設定すべきではないし、少なくとも、1年程度は必要である。

7.7.2 行政不服審査法第14条の審査請求期間（「六十日以内」。但し、平成26年6月6日

に可決成立した新行政不服審査法（後述の第2章4.3参照）により、「三月」に延長された。）及び行政事件訴訟法第14条の取消訴訟の出訴期間「六箇月」と比較すると、訂正請求等の請求期限は、前者より長く、後者より短い。許認可等の行政処分は、法的効果を持ち、第三者の権利義務にも影響をもたらし得るので、早期の法的安定性が求められることは、一応納得できる。しかし、訂正請求等は自己の個人情報の真実性と適正な利用に係るものであり、真実性等は個人のプライバシー権の中核をなすものである。従って、行政処分の違法性を争う取消訴訟の出訴期間より短期間とすることは、合理性と相当性がない。

7.8 行政文書の廃棄義務の不作為に対する罰則

公文書管理法では、保存期間が満了した行政文書の廃棄義務が明記されたが、実務上、各行政機関において法的作為義務が必ず履行されているとは限らない。そこで、個人情報を内容とする行政文書については、廃棄義務の不作為に対する罰則を制定する必要がある。

7.9 公務員の行動様式を踏まえた制度改革

これまで述べてきたように、行政機関個人情報保護法の体系では、行政機関の裁量権が幅広く容認され、それを客観的にチェックする仕組みがないため、行政機関の裁量によって実質的に本人の開示請求権等が制限されている。行政機関の裁量行為の公正性及び客観的合理性を担保する第三者手続が法定されていない。現在の行政機関個人情報保護法の実施状況を見ると、ある意味で、公務員の隠蔽体質や責任逃れと法の構造的欠陥（非開示とする幅広い裁量権）が複合した好ましくない状態にあると言える。

こうした現実を改革するためには、現行の

行政機関個人情報保護法を前提とすれば、「個人の人格尊重の理念」という個人情報保護法第3条の基本理念に立ち返り、少なくとも、①行政機関に対して、民間の個人情報取扱事業者と同程度の規制及び法的作為義務を課すこと、②行政機関の裁量権の行使について、第三者から見た公正性、客観性と透明性をチェックし、担保する仕組み（第三者機関

の設置）を創設すること、③開示請求段階で、開示請求者に対する個人情報の特定等に資する情報提供を法的作為義務規定とすること、④不開示情報の認定に係る抽象的包括的な裁量規定を撤廃して、全て明示的具体的な限定列举とすること、⑤部分開示の場合における不開示情報の墨塗り部分について、理由付記を厳格に行わせることが必要である。

第2章 不開示決定に対する取消訴訟におけるインカメラ審理の必要性

1. 問題提起

1.1 保有個人情報に係る不開示決定等

行政機関個人情報保護法により、何人にも、自己を本人とする保有個人情報に係る開示請求権、訂正請求権及び利用停止請求権が三位一体の権利として付与された。そして、開示請求者が、不開示決定及び部分開示決定（以下、「不開示決定等」という。）を受けた場合には、自己の権利利益の救済を求めて、最終的には、当該行政処分に対する取消訴訟を提起することになる。

1.2 問題の所在

行政機関個人情報保護法第14条では、行政機関の長に対し、保有個人情報の開示義務（不開示情報が含まれている場合を除く。）が規定されたが、一方で、多くの不開示情報が各号列記されている。行政機関によって不開示決定等が行われた場合には、不開示情報の各号列記への該当性が問われることになる。開示請求者が当該不開示決定等に対して提起した取消訴訟においては、行政機関が当該保有個人情報を不開示決定等としたことについ

て、法適合性及び客観的合理性があるかどうか争点になる。

不開示決定等の適否について法的判断を行うためには、当該保有個人情報に係る事実認定と法的評価が不可欠である。ところが、当該保有個人情報は、行政機関だけが保有しており、独占的に見分しながら自己に有利な主張を組み立てることができる。一方で、開示請求者（原告）は、当該保有個人情報の実体に即した抗弁を行うことは不可能である。

現在の訴訟手続きにおいては、行政機関が開示することを拒否している保有個人情報について、裁判所が強制的に提出を義務付けたり、裁判所においてインカメラ審理を行ったりすることは、明文の根拠規定がない。本人の本人情報の開示に係るこのような事態は、当事者の武器対等ではなく、当事者平等の原則に反するものであるとともに、公正な裁判を阻害するものである。

1.3 検討の方向性

裁判所では、保有個人情報について、強制的に提出を義務付けたり、インカメラ審理を行ったりすることができないので、その実体について事実認定することができないまま、

行政機関の不開示決定等の法適合性について法的判断を迫られる。しかし、不開示決定等の適否は、保有個人情報の実体と不即不離であるので、裁判所が保有個人情報の実体を認識できないまま法的判断を行うことは、結局のところ行政機関の判断を追認し、開示請求者の権利利益を軽視することになりかねない。また、裁判所は保有個人情報の実体を認識していないので、その法的判断は抽象的なものとどまり、具体的妥当性を欠く恐れがある。同時に、保有個人情報を独占して見分ける行政機関の主張及び実際に当該保有個人情報を見分けた審査会の答申書における事実認定等の影響を受けて、裁判の公正性が損なわれる恐れがある。第2章では、不開示決定等に係る紛争解決手続きにおいて、保有個人情報がプライバシー権の中核に位置づけられるという特性並びに行政機関の優越性及び秘密性に鑑み、どのような訴訟手続を整備すれば、当事者が対等に攻撃防御を行うことができ、公正な裁判が担保されるかを課題とする。

2. 不開示情報に係る行政機関の広範な裁量権

2.1 不開示決定等に係る行政機関の裁量行為

個人が自己を本人とする保有個人情報の開示を請求した場合、行政機関は、それが本人情報であるにもかかわらず、必ずしも率直にその全てを開示するとは限らない。行政機関個人情報保護法第14条柱書では、行政機関が開示請求者に対して開示すべき義務を規定しているが、一方で、各号列記により「開示請求者の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報」(1号)、「開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの」(2号)、「当該法人等又は当該個人の権利、

競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」(3号イ)、「開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」(7号)といった多くの不開示情報を規定している。即ち、行政機関は、「おそれ」という具体性を欠く抽象的要件及び「その他」という包括規定により裁量を行い、パターンリズム、第三者の利益や公共の利益に基づき、本人に対し不開示決定等という不利益処分を行うことができる。

2.2 「おそれ」や「その他」により開示請求を否定することの危険性

行政機関個人情報保護法は、何人に対し、本人情報の開示請求権(第12条)、訂正請求権(第27条)及び利用停止請求権(第36条)という重要な権利付与を行った。従って、本人の開示請求権は、他の権利利益と比較衡量して余程重大な支障がない限り、制約されるべきではない。ところが、同法では、「おそれ」という抽象的要件や「その他」という包括規定により、開示請求を拒否することができることとされている。行政機関が保有して利用している保有個人情報は、本人のプライバシー権の重要な要素を構成しているので、行政機関の広範な裁量により本人の開示請求権を否定することは、著しく不公正で不適切である。

3. 裁量権の逸脱濫用の懸念

開示請求者が、「おそれ」という抽象的要件や「その他」という包括規定に基づき不開示決定等という不利益処分を受けた場合、行政機関の裁量行為について客観的合理性があるのか、それとも裁量権の逸脱濫用に該当す

るのが重大な問題となる。なぜなら、当該不開示決定等の判断においては、開示請求者は自らの保有個人情報を見分することができず、行政機関だけが当該保有個人情報を知り得ているという一方的で非対称の関係があり、行政機関は、開示請求者に対して非公開で優越的に裁量行為を行うことができるからである。しかし、開示請求者から見れば、当該行政文書を見分することができないので、一方的な不開示決定等に対して、具体的に反論することは困難である。

行政機関には、一般的に、公権力の行使に係る権力性及び透明性の欠如が存在し、判断過程を詳細に説明することを避け、むしろ隠蔽する傾向がある。また、行政機関の判断の無謬性の見地から、判断の誤りを容易には認めず、責任回避する傾向がある。行政機関だけが当該保有個人情報を保有して知り得ているという状況の下で、開示請求者が、行政機関から、公共の利益や他の主体の権利利益との比較衡量の見地から不開示決定等を受けた場合、当該行政機関の判断が果たして公正なのか、それとも恣意的なのか、開示請求者にとって確認する術がない。このように、行政機関から、裁量行為の客観的合理性や透明性を裏付けるものが十分に説明されなければ、行政機関による裁量権の逸脱濫用が懸念されることになる。

4. 不開示決定等に対する不服申立て

4.1 行政不服審査法の機能不全

行政処分について不服がある者は、行政不服審査法に基づき、行政部内で不服の解決を図るものとして、「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る」（第1条）ため、不服申立て（審査請求又は異議申立て）を行

うことができる。しかし、行政不服審査は、基本的に行政処分を行った行政主体と同一の主体が不服審査を行う仕組みであることから、同じ判断が繰り返されることとなる可能性が極めて高く、同法により国民の権利利益の救済が行われることは殆ど期待できない制度的構造となっている。こうして、同法の意図するところに反して、その構造的欠陥から、同法の機能不全が指摘されている。

4.2 稟議制の欠陥

行政機関においては、決裁文書を用いた稟議制によって行政処分に係る意思決定が行われている。また、稟議書には、当該行政処分に関係する起案者から最終決裁者までの押捺が行われている。そこで、特に、中央官庁の大臣名の行政処分のように、「処分庁に上級行政庁がないとき」（第6条1号）に異議申立てが提起された場合においては、余程重大明白な事実誤認や手続遺漏が発見されるようなことでもない限り、厳格な官僚制の下で、意思決定に関与した同じラインの公務員が原処分を否定するような新たな判断（稟議書の起案）を行う可能性は殆どあり得ないことが、合理的に指摘される。つまり、同じ行政機関内部の不服審査においては、一旦行った意思決定について不服申立てを受けて自己否定することは考えられず、また、内部審査における第三者性も制度的に担保されていないので、不服申立てを行っても、同一主体によって原処分と同じ判断が繰り返されるだけになる。不利益処分を受けた国民から見れば、同法の不服申立ては、個別法で裁判所に対する訴訟提起に至る不服申立前置主義が規定されている場合を除き、自らの権利利益の救済のためには全く魅力のない制度としか映らず、時間の浪費になる可能性が高いので、利用しようという意欲は湧かない。

4.3 行政不服審査法の全部改正

平成26年6月6日に、第186回国会において、現行の行政不服審査法の全部を改正する新たな行政不服審査法（以下、「新行政不服審査法」という。）が可決成立した。そこでは、①審理の公正性の向上のため、原処分に関与した者以外の審理員が審査請求の審理を行うこと及び行政不服審査会に諮問すること、②国民の利便性の向上のため、不服申立て期間を現行の60日以内から「三月」に延長すること、審査請求と異議申立てを審査請求に一元化すること、審査庁は審理の迅速化のための措置を講ずることという大幅な制度改正が行われた。

しかし、審理員といっても行政機関の長の部下であり、専門外の分野の審理を行うことになるので、大臣名の原処分を覆することができるのか疑問がある。また、行政不服審査会という諮問機関を設置しても、それは総務省に設置（新行政不服審査法第67条）され、委員は総務大臣が任命する行政内部の組織であるので、第三者性は乏しい。一方で、不服申立て期間を延ばしたことは評価できる。新行政不服審査法によって、国民の審査請求の利用が促進されるのか、また、国民の権利利益が救済されるケースが増えるのか、改正法施行後の制度運用を注視したい。

5. 審査会に対する保有個人情報の提示

5.1 審査会への諮問義務

行政機関個人情報保護法第42条では、不開示決定等に係る不服申立てを受けた行政機関の長に対し、情報公開・個人情報保護審査会（以下、「審査会」という。）に「諮問しなければならない。」と義務付けている。これは、上記4のような行政不服審査制度の限界を勘

案して、当事者である行政機関自身の判断に任せるのではなく、内閣府に設置された審査会の答申を踏まえて不服申立てに対する判断を行うこととしたものである。この意味で、審査会への諮問義務を課すことは、行政部内であるとは言え、同一の行政機関による同語反復を牽制する意味があり、一定の評価をすることができる。一方で、行政機関が審査会の答申の内容に従って決定を行うべき義務は規定されていないので、行政機関が不服申立てに対し、答申通りの決定を行わず、原処分を維持しても、法的に支障がある訳ではない。

5.2 審査会に対する保有個人情報の提示

情報公開・個人情報保護審査会設置法（以下、「審査会法」という。）第2条では、「内閣府に、情報公開・個人情報保護審査会を置く。」と規定され、同法第9条1項では、「審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、行政文書等又は保有個人情報の提示を求めることができる。」と権限付与され、同条2項では、「諮問庁は、審査会から前項の規定による求めがあったときは、これを拒んではならない。」と規定されている。また、同法第14条では、「審査会の行う調査審議の手続は、公開しない。」と規定され、調査審議手続きの非公開を明記した。これらにより、保有個人情報に係る不服申立ての特例として、必要な場合には審査会において、非公開で保有個人情報を提示させ見分することが可能となった。この場合、不服申立人に、保有個人情報の内容を知らせることはない。

5.3 審査会の第三者性の欠如

審査会法によれば、審査会は、内閣府に置かれ、「委員15人をもって組織する。」（第3条1項）こととされ、また、「委員は、（略）内閣総理大臣が任命する。」（第4条1項）こ

ととされている。即ち、審査会は、行政部内の諮問機関であり、委員の任命権者は内閣総理大臣であるので、純然たる第三者機関である弁護士会等に行政処分及び裁量行為の適法性の審査・評価を委任する場合とは異なり、行政から独立した第三者性を具備している訳ではない。また、諮問庁が審査会の答申を遵守する義務が規定されていないので、審査会の権限は、一般の諮問機関と同様に参考となる意見を具申するものに過ぎない。

5.4 審査会の審査手続きの評価

5.4.1 本人が行政機関に対して保有個人情報の開示請求を行った場合において、行政機関は、自らだけが開示請求に係る行政文書等を保有して見分し、開示又は不開示の行政処分を行うことができるという閉鎖空間での自己完結型の意思決定過程で判断を行っている。そこでは、行政機関の自己都合や恣意性により裁量行為が行われる危険性があり、客観性及び第三者性は担保されていない。これに対し、審査会に対する保有個人情報の提示は、行政部内の手続であり、第三者性は担保されていないものの、不服申立ての審査過程で、保有個人情報の特性を考慮して、それを見分した上で、原処分を行った諮問庁以外の行政機関の視点が介入するという効果がある。

5.4.2 一方で、審査会は、非公開で対審がなく書面審理中心なので、客観的な公正性が担保されているとは言い難い。また、非公開で対審がないという点に着眼すれば、いわゆるインカメラ審理と位置付けることは不適切である。なぜなら、インカメラ審理は、あくまでも公開主義と対審を前提とした裁判において成立する概念だからである。

6. 民事訴訟法における文書提出命令及びインカメラ手続

民事訴訟法第219条では、書証の申出として、文書提出命令の申立てを規定している。これは、証拠の偏在を是正し、真実発見に寄与するものである。また、同法第220条では、文書の所持者に対して文書提出義務を課すとともに、同条4号では文書提出義務が除外される場合を規定している。更に、同法第223条1項では、文書提出命令の申立てを理由があると認めるときの裁判所による文書提出命令を規定し、同時に、同条6項では、「裁判所は、文書提出命令の申立てに係る文書が第220条第4号イからニまでに掲げる文書のいずれかに該当するかどうかの判断をするため必要があると認めるときは、文書の所持者にその提示をさせることができる。この場合においては、何人も、その提示された文書の開示を求めることができない。」として、何人にも開示しないで所持者に提示させるという文書提出命令の前段階におけるインカメラ手続を規定している。

しかし、これらの規定は、裁判所に対し、一般的に権限を付与するものであって、直ちに保有個人情報の特性に応じて、当該保有個人情報の提出を義務付けたり、インカメラ審理を行ったりする根拠となるものではない。また、行政機関は、不開示とした保有個人情報について、民事訴訟法第220条4号ロの規定による公務秘密文書に該当すると主張し、裁判所は、当該行政文書の提示を受けて、行政機関の主張を妥当と判断し、文書提出命令の申立てを理由がないとする可能性がある。

更に、仮に、保有個人情報の提出が認められた場合、提出後の保有個人情報は公開状態になるので、そこに記載されたプライバシー

等が保護される仕組みは用意されていない。また、民事訴訟法第92条に規定する閲覧等の制限の申立てが認められるとは限らない。

7. 行政事件訴訟法における釈明処分の特則

7.1 不開示決定に対する取消訴訟における現実的な問題

保有個人情報の不開示決定等を受けた開示請求者は、最終的には、自らの権利利益の救済を求めて、当該行政処分の取消訴訟を提起することになる。訴訟の過程においては、行政機関が開示請求者に示した不開示決定等の理由が重要になるが、それは、当該保有個人情報を独占して保有する行政機関による一方的な主張に過ぎず、直ちに法適合性と客観的合理性とを獲得できるものではない。しかし、開示請求者（原告）は、行政機関が主張する不開示決定等の理由に対して、当該保有個人情報を実際に見分、確認することができないため、武器対等とは言えず、具体的な抗弁として主張・立証することが不可能である。

7.2 行政事件訴訟法第23条の2の規定

上記7.1の隘路に関して、行政事件訴訟法第23条の2では、民事訴訟法第151条（釈明処分）の特則として、行政機関の優越性及び行政文書等の独占並びに武器対等でないことという行政事件訴訟の特性に応じて、釈明処分の特則が規定されている。行政事件訴訟法第23条の2第1項では、「裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため、必要があると認めるときは、次に掲げる処分をすることができる。」と規定し、同項1号では、「処分又は裁決の原因となる事実その他処分又は裁決の理由を明らかにする資料であって当該行政庁が保有するものの全部又は一部の提出を求めるこ

と」などが具体的に規定されている。これによって、裁判所には、不開示決定等に際して作成された1件書類などの具体的な行政文書の提出を裁量的に求める権限が付与され、行政事件訴訟の審理の充実と早期の争点整理に寄与することが可能となった。

7.3 予想される被告行政機関の反論

取消訴訟において、被告行政機関の反論としては、裁判所の釈明処分に応じた場合には、不開示とした行政文書が法廷で当事者に公開されることになり、不開示決定等の趣旨が失われるので、釈明処分に応じることはできないと主張することが予想される。しかし、これは、自己擁護のための同語反復の隠蔽に過ぎず、説明責任を怠り、公正な裁判に協力しないものであると評価することができる。被告行政機関は、釈明処分があったときは、当該不開示決定が適正であることを立証するため、裁判所に対し、積極的に関係資料を提出すべきである。

7.4 構造的欠陥

行政事件訴訟法第23条の2の規定は、裁判所に一般的な権限を付与したものに過ぎず、保有個人情報の不開示決定等に対する取消訴訟において、裁判所に対して、行政機関だけが所持する保有個人情報の特性に応じて釈明処分の発動を義務付けるものではない。また、仮に、裁判所が釈明処分を行ったとしても、被告行政機関がそれに応じて提出すべき義務は規定されておらず、任意の協力要請に過ぎない。しかも、非公開のインカメラ審理も規定されていない。被告行政機関には、釈明処分に応じなくても、直接の制裁が課される心配はないので、通常は、被告行政機関が釈明処分に応じることは考えられない。結局、裁判所は、当該不開示決定等に係る核心

的行政文書を見分することができないまま、法的判断を下さざるを得ないことになる。

しかし、保有個人情報、本人のプライバシー権の重要な要素であるという特性があるので、裁判所が法的判断を行う前に、前提事実として保有個人情報の実体を事実認定し、法的評価を与える必要性は高いと考えられる。このように、被告行政機関の不開示決定等は、開示請求の対象である保有個人情報の特性及び被告行政機関が独占的に所持していることと不即不離の関係があるにもかかわらず、裁判所が、当該保有個人情報を記載した行政文書を見分できないまま法的判断を行うことは、核心的な前提事実の認定ができていないのに、法の適用の適否の判断を行わざるを得ないということである。ここに、保有個人情報の不開示決定等に係る取消訴訟の審理における構造的欠陥が明らかになった。

7.5 釈明処分の義務化の検討

このように、個人のプライバシー権の中核をなす保有個人情報の特性と取消訴訟における保有個人情報に係る事実認定の隘路とを併せて勘案すれば、保有個人情報の不開示決定等の取消しについて争われている取消訴訟においては、真実発見と裁判の公正のために、裁判所による釈明処分を義務化するとともに、行政機関に対しては、行政文書の提出義務及び不履行の場合の制裁を課す必要がある。

8. 不開示決定等に対する取消訴訟におけるインカメラ審理の特例の創設

8.1 保有個人情報の特性

行政機関が保有する保有個人情報は、本人のプライバシー権に直結する特性を持っている。従って、誰でも、行政機関がどのような

根拠及び手続に基づき自己の個人情報を取得したのか、また、現にどのような個人情報を保有しているのか、それに真実性はあるか、更に、どのような利用を行っているのか、いつになったら廃棄するのかなどについて強い関心を持つ。特に、開示請求者本人は、保有個人情報の真実性と利用状況について重大な関心を持つ。

8.2 不開示決定等に係る取消訴訟において公正性の担保がないこと

誰でも、自己を本人とする保有個人情報について不開示決定等とされた場合、最終的に自己の権利利益の救済を求めて取消訴訟を提起する以外に道はない。ところが、取消訴訟においては、当該保有個人情報を保有して見分できるのは被告行政機関だけであることなど、行政機関の優越性と証拠の偏在が顕著であり、武器対等とは言えない。まず、不開示決定等とされた当該保有個人情報は原告（本人）に係る保有個人情報であるにもかかわらず、それを保有しているのは行政機関だけであり、原告は、保有個人情報を特定してその内容を確認することすらできない。次に、行政機関は、自分だけが非公開で当該保有個人情報を見分することができ、しかも、裁判所から当該保有個人情報の具体的内容に即して事実認定され、それを基に不開示決定等の法適合性を検証される心配はない。このような仕組みでは、果たして取消訴訟において、裁判の公正性が担保されるのか、大きな疑問がある。

8.3 行政機関の説明責任の不履行

現代の行政においては、行政処分の理由等について、申請者等に対して説明責任を果たすことが求められている。ところが、行政機関は、国家賠償請求訴訟や取消訴訟に应诉す

るに際して、行政資料を不提出としたり、説明責任を十分に果たさなかったりすることが多い。これは、公共の利益に奉仕するはずの公務員が、法令違反の謗りを受けることを回避したいという動機づけに基づくものであると考えられる。しかし、行政機関は、公正な裁判が行われるよう、自らが独占して所持する行政文書を積極的に法廷に提出し、協力する必要がある。

8.4 保有個人情報に係る取消訴訟におけるインカメラ審理の創設

平成16年の行政事件訴訟法改正では、釈明処分の特則が設けられたものの、裁判所の権限発動義務、行政機関の提出義務と制裁、インカメラ審理は導入されなかった。しかし、開示請求者は、保有個人情報が果たして真実であるのか、また、どのように利用されているのかについて知りたいにもかかわらず、「おそれ」という抽象的要件や「その他」という包括規定を理由として、裁量的に不開示とされた場合には、真実性及び利用状況を確認することができない。行政機関が保有個人情報を独占して見分し、不開示の理由も抽象的なものを示すだけでは、説明責任を果たしたとは言えず、開示請求者は納得できない。また、取消訴訟において公正な裁判を行う上で、取消訴訟の対象たる不開示決定等と不即不離の関係にある当該保有個人情報の内容を見分して前提事実として認定し、評価するというプロセスを排除して、抽象的に行政機関個人情報保護法の適用の適否について法的判断を行うことは、具体的妥当性を欠いている。

従って、保有個人情報の不開示決定等に係る取消訴訟において、インカメラ審理を導入し、裁判所は、保有個人情報を提出させ、保有個人情報に係る客観的な事実認定を行った上で、公正な裁判を行う必要がある。この場

合、裁判所は、行政機関に対し、判断代置を行うものではない。あくまでも裁判所が、行政機関個人情報保護法の適切な適用の見地から、特に、「おそれ」という抽象的要件や「その他」という包括規定を根拠として開示請求権を裁量により否定することの適否について判断するため、前提事実たる保有個人情報の内容を確認するものである。

また、インカメラ審理の導入により、憲法第82条に規定する裁判の公開主義の原則と抵触することが懸念されるが、これは、被害者の人権や公序良俗に配慮すべき特殊な刑事事件のように、保有個人情報には、プライバシー権の中核であり、本人が他者に知られたくない個人情報であるという特性があることを考慮した仕組みづくりを行うことによって両立することができるはずである。要するに、本人に本人情報を開示するという当然のことが実行されない場合や本人情報の真実性が確認されない場合には、行政機関の説明責任が極めて重くなる。裁判所は、行政処分の適法性について抽象的に判断するのではなく、当該保有個人情報を非公開で直接確認した上で法的判断を行う必要がある。

9. 裁判と審査会答申書との関係について

開示請求者（原告）から取消訴訟が提起された場合、被告行政機関は、実際に保有個人情報を提示させて見分した審査会の答申書が自己に有利な内容であるならば、それを書証として提出する。その場合、裁判所が、非公開の審理による答申書の事実認定と評価を援用して法的判断を行うことが妥当かどうかという問題が生ずる。

裁判所が、審査会の非公開の審理による事実認定と法的評価を援用したとすれば、行政

事件訴訟法が保有個人情報提示させて非公開の審理を行うという手続を認めていないので、現行の行政事件訴訟法の趣旨に反するものになる。また、行政内部で提示させて不服申立てについて調査審議したことは、裁判所に提出して法的判断を仰ぐということとは、その意味が異なる。

従って、裁判所が、現在、保有個人情報に係る取消訴訟においてインカメラ審理が認められていないからといって、保有個人情報を提示させて非公開で調査審議を行った審査会の答申を安易に援用することは、厳に慎むべきである。

10. 結論

10.1 新たな法律構成

取消訴訟において、被告行政機関が本来本人に帰属する当該保有個人情報を独占して秘匿することは、武器対等に反し、公正な裁判を阻害するとともに、裁判への信頼を失わせるものである。裁判所は、真実発見と法的判断の前に、保有個人情報について実際に見分して事実認定と法的評価を行う必要がある。同時に、本人には、本人情報の真実性と利用状況を確認したいという利益や他者に知られたくないという利益があり、行政機関には、第三者の利益や公共の利益を考慮する必要がある。そこで、これらの考慮要素を満足する新たな法律構成を検討しなければならない。新たな法律構成は、行政事件訴訟の一般法である行政事件訴訟法において整備すべきである。

10.2 具体的な制度改革

具体的な制度改革の眼目は、行政機関だけが保有している開示請求者の保有個人情報を裁判所に提出させることである。一方で、双方審尋主義や公開主義（憲法第82条）の原則

から見れば、裁判所が文書を提出させてインカメラ審理により事実認定を行うことには疑義が呈される。しかし、公開主義にこだわって、裁判の公正と当事者の平等を損なうことがあってはならない。

そこで、開示請求者（本人）のプライバシー権の中核をなす保有個人情報の不開示決定等に対する取消訴訟においては、行政事件訴訟法に明文の特例規定を置くこととする。その内容としては、審理の進行状況にもよるが、第1に、不開示決定等を受けた開示請求者（原告）から当該保有個人情報に係る文書提出命令の申立て（民事訴訟法第219条）があった場合、保有個人情報については公務秘密文書（民事訴訟法第220条4号ロ）から除外するとともに、行政機関に対して提出の義務付けと提出しないときの制裁を法定し、裁判所がインカメラ審理を行うこととする。この場合、提出された保有個人情報は、何人にも開示しない。

第2に、釈明処分の特則（行政事件訴訟法第23条の2）について、保有個人情報の場合に係る特例措置を創設して、裁判所による釈明処分を義務化するとともに、行政機関に対して提出の義務付けと提出しないときの制裁を法定し、その上で裁判所がインカメラ審理を行うこととする。この場合、提出された保有個人情報は、何人にも開示しない。

このような制度改革により、現在、行政機関が、不開示決定等とした保有個人情報を独占して秘匿し、裁判所に対しても提出しないため、法的判断の前提たる保有個人情報に係る事実認定ができないこと及び開示請求者（原告）が対等な攻撃防御方法を得られないことという公正な裁判を阻害する構造的欠陥を是正することができる。

参考文献

- 洪谷秀樹・赤坂正浩「憲法2（第5版）」有斐閣 平成25年
- 洪谷秀樹「憲法」有斐閣 平成19年
- 伊藤真「民事訴訟法（第4版）」有斐閣 平成23年
- 西尾勝「行政学」有斐閣 平成13年
- 塩野宏「行政法Ⅰ（第5版）」有斐閣 平成21年
- 櫻井敬子・橋本博之「行政法（第3版）」弘文堂 平成24年
- 宇賀克也「行政法概説Ⅰ（第3版）」有斐閣 平成21年
- 総務庁行政管理局監修「逐条解説個人情報保護法」第一法規 平成元年
- 園部逸夫「個人情報保護法の解説」ぎょうせい 平成17年
- 宇賀克也「個人情報保護法の逐条解説（第2版）」有斐閣 平成18年
- 総務省行政管理局監修「行政機関個人情報保護法の解説（増補版）」ぎょうせい 平成19年
- 総務省行政管理局編「詳解情報公開法」財務省印刷局 平成13年
- 宇賀克也「新・情報公開法の解説（第3版）」有斐閣 平成18年
- 宇賀克也「新・情報公開法の解説（第5版）」有斐閣 平成22年
- 高橋滋他編著「条解 行政情報関連三法」弘文堂 平成23年
- 宇賀克也「逐条解説公文書等の管理に関する法律改訂版」第一法規 平成23年
- ぎょうせい「改訂逐条解説公文書管理法・施行令」ぎょうせい 平成23年

